



Études canadiennes / Canadian Studies

Revue interdisciplinaire des études canadiennes en
France

73 | 2012

Mutations et Rupture au Canada

Postes Canada ou la transformation d'une institution emblématique

Michele Charbonneau



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/eccs/291>

DOI : 10.4000/eccs.291

ISSN : 2429-4667

Éditeur

Association française des études canadiennes (AFEC)

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2012

Pagination : 75-90

ISSN : 0153-1700

Référence électronique

Michele Charbonneau, « Postes Canada ou la transformation d'une institution emblématique », *Études canadiennes / Canadian Studies* [En ligne], 73 | 2012, mis en ligne le 01 décembre 2014, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/eccs/291> ; DOI : 10.4000/eccs.291

AFEC

POSTES CANADA OU LA TRANSFORMATION D'UNE INSTITUTION EMBLÉMATIQUE

Michèle CHARBONNEAU

École Nationale d'Administration Publique

La crise du politique vécue sous le néolibéralisme s'est accompagnée, selon certains auteurs, d'une forme de délégitimation de la « référence » nationale dont les effets sur le rôle des organismes publics fédéraux canadiens ont été encore peu étudiés. Cet article vise à approfondir cette question en analysant la transformation du rôle de l'administration postale canadienne depuis sa constitution en société d'État en 1981. L'étude soutient qu'il y a eu effacement de la référence nationale dans la conception du rôle de Postes Canada présentée dans les rapports annuels de la société d'État, mais qu'on lui reconnaît toujours, à certains égards, une fonction d'identification collective.

The crisis of political institutions brought about by neo-conservatism has been accompanied, according to certain authors, by the delegitimization of the national « reference », a phenomenon whose effects on the role of Canadian federal public organizations have hardly been studied. This article will attempt to explore this question by analyzing the transformation of the role of the Canadian postal administration since its redefinition as a Crown Corporation in 1981. It shall argue that its « weight » as a national reference decreases in the new place attributed to Canada Post - as detailed in the Crown Corporation's annual reports -, though the institution is still endowed, to a certain degree, with a level of collective identification.

Dans les années 1990, la Société canadienne des postes (SCP), communément appelée Postes Canada, privilégie son mandat commercial à un point tel que le responsable chargé d'en examiner le mandat par le gouvernement fédéral en 1995 affirme que l'organisation vit une « sérieuse crise pour ce qui est de l'identité, du comportement, de la raison-d'être [sic] et de la viabilité financière à long terme » (RADWANSKI 1996 : 4). Pour lui, l'organisation se trouve confrontée à une culture d'entreprise « gravement altéré[e] » (RADWANSKI 1996 : 64) qui rompt avec sa mission de service public vouée à « façonner l'identité et la solidarité canadiennes » (RADWANSKI 1996 : 85). Quinze ans plus tard, les présidents de deux organismes syndicaux soutiennent, à leur tour, que la direction de la société d'État privilégie trop fortement son mandat commercial « et ce, au détriment de ses objectifs d'intérêt public » et de « son rôle collectif » (LEMELIN ET GORDON 2011 : 1).

Si Postes Canada a bien vécu une transformation au cours des trente dernières années, comment la qualifier ? Consiste-t-elle en une mutation identitaire, que d'aucuns souhaiteraient renverser, ou en une rupture identitaire, engageant une redéfinition même de la raison d'être de l'organisation ? En particulier, est-elle le signe d'une certaine délégitimation de la référence nationale qui pourrait expliquer le glissement de l'organisme de son rôle

traditionnel d'« institution identificatrice » vers un rôle d'« institution service » (TAYLOR 1990) ? Pour répondre à ces questions, nous chercherons à circonscrire la transformation de la conception du rôle de l'administration postale canadienne depuis sa constitution en société d'État en 1981, ainsi que la façon dont s'est transformée la référence à l'intérêt général et en particulier à la nation, dans la conception de ce rôle.

Un ébranlement de la fonction de nation-building de Postes Canada ?

L'essor du néolibéralisme, de la mondialisation et des revendications particularistes aurait nourri, selon certains auteurs, la crise du politique qu'ont connue plusieurs pays occidentaux au cours des années 1980 et à laquelle n'aurait pas échappé le Canada. Cette crise aurait contribué, dès lors, à une certaine délégitimation de l'État-nation et, par conséquent, de la référence à la nation (BEAUCHEMIN 1998 ; PENROSE 1997) ou, encore de la référence identitaire (BOURQUE ET DUCHASTEL 1996). S'il y a bien eu délégitimation de la référence nationale au Canada, on peut penser qu'elle n'a pas été sans conséquences pour les organismes publics fédéraux et, en particulier, pour les entreprises publiques fondées, en partie, pour soutenir la construction de l'identité nationale (BÉDARD ET BERNIER 1997). Si l'on suit Taylor (1990), ces conséquences pourraient être celles qui concourent à la transformation d'institutions publiques identificatrices, soit des institutions vouées à la construction de la vie nationale, en des institutions services avec lesquelles les individus n'entretiennent qu'un lien instrumental. Dans les termes de Thériault (2005), cette transformation pourrait correspondre à une désinstitutionalisation par laquelle des institutions, conçues comme des entités définies de l'extérieur par une rationalité en valeur et transcendant les conjonctures du moment, seraient désormais conçues comme des organisations, soit comme des systèmes mus de l'intérieur et devant s'adapter sans cesse à leur environnement changeant en privilégiant, pour ce faire, une rationalité en finalité.

Les effets du néolibéralisme, de la mondialisation et de la montée des demandes particularistes sur les organismes publics fédéraux canadiens ont déjà été documentés par le prisme de la transformation de leur mode de gestion (BOURGAULT 2010 ; DWIVEDI ET GOW 1999). En contrepartie, les effets de la délégitimation de la référence nationale pour ces organismes, si elle a bien eu lieu, ont été peu étudiés. Pelletier (2009) qui s'intéresse aux effets du déclin de la notion de service public sur les mutations des entreprises publiques dans le contexte notamment de l'administration publique fédérale canadienne, soulève indirectement la question en faisant du déclin de la notion de service public une cause de la crise de légitimité de l'État. Sa posture normative l'a conduit à recommander le maintien du rôle d'édification de la référence nationale,

assumé par certaines entreprises publiques, sans toutefois en analyser la transformation.

Pour combler en partie cette absence, cet article propose d'examiner deux questions : de quelle façon la conception du rôle de l'administration postale canadienne s'est-elle transformée depuis sa constitution en société d'État, en 1981 ? Comment s'est transformée la référence à l'intérêt général et, en particulier, à la nation dans la conception de ce rôle ? Le but de l'étude est de voir si la transformation de la conception du rôle de Postes Canada traduit une délégitimation de la référence nationale et, le cas échéant, d'en saisir la portée. En particulier, s'accompagne-t-elle d'un glissement d'un pôle d'identification vers un pôle service, pour reprendre les termes de Taylor (1990), voire de la proposition de la désinstitutionnalisation de la société d'État ?

À la suite de Bourque et Duchastel (1996), nous définirons la référence identitaire comme « la production de la représentation d'une appartenance partagée à une même communauté, étant entendu que le discours peut invoquer [...] l'existence de communautés différentes et d'allégeances contradictoires » (BOURQUE ET DUCHASTEL 1996 : 16). De plus, nous aborderons les concepts d'institution identificatrice et d'institution service, d'institution et d'organisation comme des idéaux types, à l'instar respectivement de Taylor (1990) et de Thériault (2005). Tout comme Taylor (1990), nous supposerons enfin que le rôle d'une institution peut glisser tantôt vers le pôle identificateur, tantôt vers le pôle service, et qu'il peut être positionné par les uns au pôle identificateur et par les autres au pôle service et que ce sont précisément ces variations qui sont révélatrices de la vie d'une société.

Le cas de la SCP revêt un double intérêt pour étudier la problématique précédemment proposée. Tel que montré par Amyot et Willis (2003), l'administration postale canadienne constitue un cas exemplaire d'un organisme fondé autour de la référence à la nation. De plus, depuis que cette administration est passée d'un statut de ministère à un statut de société d'État, en 1981, le gouvernement canadien a régulièrement envisagé la possibilité de sa privatisation ou de la déréglementation de son marché. Le cas de Postes Canada est donc celui d'un organisme dont les fondements nationaux ont été mis à l'épreuve à certains égards par l'idéologie néolibérale.

Une étude documentaire

L'étude repose sur une analyse de documents. À l'exception du rapport de 2005 que nous n'avons pu trouver, nous avons étudié le contenu de tous les rapports annuels de la SCP produits de 1983 à 2011, en excluant les rapports financiers. Nous avons également analysé le rapport annuel des Postes

canadiennes de 1980 dans le but de nous doter de points de comparaison. Ce rapport a été choisi puisqu'il était celui qui offrait le plus grand nombre de points de comparaison pour l'analyse parmi les derniers rapports produits par le ministère des Postes. Enfin, nous avons consulté trois rapports commandés par le gouvernement du Canada au sujet de la société d'État – les rapports Marchment, Radwanski et Campbell, déposés respectivement en 1985, 1996 et 2008 – afin de mieux saisir le contexte qui a conduit à la transformation de la société d'État.

L'analyse s'est concentrée sur le contenu des justifications se rapportant au rôle de la SCP – mission, mandat, raison d'être, responsabilités, contribution – et à ses activités, tout en étant sensible à leur mise en forme. L'étude montre une transformation de la conception du rôle de Postes Canada en quatre temps. Pour étayer cette proposition générale, nous commencerons par étudier la conception du rôle de l'administration postale canadienne dans les mois précédant leur constitution en société d'État.

1980 : une institution de service public

Le rapport annuel des postes de 1980 présente l'organisation d'entrée de jeu comme l'une de « nos institutions » (MINISTÈRE DES POSTES 1980 : 5) et soutient qu'en établissant un « lien » entre tous les Canadiens, les Postes permettent d'établir des « relations commerciales, sociales et culturelles » et « constituent une des pièces de charpente de l'édifice social canadien » qui « s'avère une force de cohésion dans un pays aussi étendu que le nôtre » (MINISTÈRE DES POSTES 1980 : 7). Les Postes ne constituent pas qu'une « entreprise commerciale », mais « constituent un service public essentiel à la vie canadienne » (MINISTÈRE DES POSTES 1980 : 14).

Ce rôle de service public provient du fait, souligne le rapport, que les Postes contribuent à des « objectifs plus généraux » en accordant, par exemple, des tarifs préférentiels pour certaines publications et en subventionnant l'envoi de certains documents entre les députés et les citoyens (MINISTÈRE DES POSTES 1980 : 14) – mesures désignées en 2011 comme des services se rapportant à d'« autres programmes de politique publique » (SCP 2011 : 21). Le rôle de service public s'explique également par le fait que les bureaux de poste assurent « une présence fédérale [...] partout au Canada » (MINISTÈRE DES POSTES 1980 : 14).

Les Postes, enchaîne le rapport, assument également une mission « d'éducation et de culture » de par leurs services philatéliques, constitués des émissions de timbres-poste, de l'organisation d'expositions philatéliques et des activités du musée des Postes dont elles ont la responsabilité (MINISTÈRE DES POSTES 1980 : 23-25). En particulier, mentionne-t-on, par les émissions de timbres, « les Postes canadiennes tiennent à exprimer l'identité nationale des

Canadiens, promouvoir ainsi leur fierté à l'endroit de leur pays et mieux faire connaître la réalité canadienne à l'étranger » (MINISTÈRE DES POSTES 1980 : 24).

Des références nationales sont aussi associées aux activités communautaires des employés, décrites dans une section présentant les Postes comme une « société canadienne en miniature, aussi diversifiée que la population en général » (MINISTÈRE DES POSTES 1980 : 10). Le survol qui est fait de ces activités vise à illustrer « la préoccupation des employés des Postes pour le bien-être de notre société et l'intérêt qu'ils portent aux arts, aux sports et à la vie communautaire », lesquels constituent « un apport important à la richesse sociale de notre pays » (MINISTÈRE DES POSTES 1980 : 10). Puis, on ajoute que les activités sociales organisées à l'extérieur du milieu de travail, tels des tournois, permettent « de faire sentir à tous les participants qu'ils appartiennent à la même grande équipe, peu importe leur fonction dans l'organisation ou le coin de pays où ils vivent » (MINISTÈRE DES POSTES 1980 : 12). Ainsi, est suggéré que l'édification d'une identité commune, favorisant le sentiment d'appartenance à un même destin, est possible, au-delà des intérêts particuliers, et qu'elle se construit au sein même des Postes, reflet de la société canadienne et où l'on s'active à enrichir le pays.

Le rapport de 1980, publié dans le contexte de la campagne référendaire sur la souveraineté du Québec, décrit donc l'organisation comme une institution identificatrice contribuant à la construction d'une identité commune, autour des idées d'« identité nationale », de « force de cohésion » et d'« édifice social », tout en laissant place à la diversité. De plus, ce rôle s'exprime tant dans les énoncés de la raison d'être des Postes, en lien avec leur mission première, que dans une variété d'activités et de services particuliers – services dans les régions rurales, autres programmes de politique publique, services philatéliques et activités communautaires.

1981-1985 : une société de service

L'administration postale canadienne est constituée en société d'État le 16 octobre 1981 dans le but, explique le premier rapport annuel de la SCP, de rétablir la confiance du public qui se serait érodée en raison de nombreuses interruptions de services et de délais de livraison importants, et de résorber le déficit de l'organisation qui atteignait près d'un milliard de dollars à la fin des années 1970 (SCP 1983 : 6). À sa création, la société d'État obtient le privilège exclusif du marché des lettres en échange d'une obligation de service à tous les Canadiens à des tarifs justes et raisonnables (SCP 1983 : 9-10), obligation dite de service universel. La Société obtient, de plus, la responsabilité de couvrir l'ensemble de ses frais d'exploitation (SCP 1983 : 10).

Les premiers rapports annuels soutiennent que l'organisation a des objectifs sociaux et commerciaux (e.g. SCP 1984 : 12), lesquels peuvent jouer les uns contre les autres (SCP 1985 : 6). En 1985, le rapport compare la SCP au secteur privé afin de l'en différencier et d'en valoriser les pratiques de gestion (SCP 1985 : 2) et décrit la transformation en cours comme étant celle d'un ministère en « société d'État axée sur la clientèle » (SCP 1985 : 6).

Sans plus leur attribuer explicitement une mission culturelle, le rapport de 1983 s'étend sur les réalisations philatéliques de l'année, en en faisant un vecteur du « caractère social » de la SCP et en soulignant que les comités attirés à ces services « sont formés de citoyens possédant une formation et des origines différentes afin de concilier des points de vue des plus variés » (SCP 1983 : 17), suggérant de nouveau l'unité possible, tout en laissant place à la diversité. La lettre d'ouverture du rapport de 1984 accorde, à son tour, une place importante aux principales réalisations philatéliques de l'année ainsi qu'à l'énoncé de mission du programme de timbres-poste, qui contribue à mettre en valeur « l'unité canadienne », et du Musée national des Postes, qui permet aux visiteurs « de s'imprégner de l'histoire de notre pays ». On y ajoute que : « [l]a commémoration d'événements historiques est d'une grande importance pour la Société » (SCP 1984 : 3). En 1985, la lettre du président du Conseil fait aussi place aux services philatéliques dans un même esprit (SCP 1985 : 3).

Cette période témoigne donc d'une orientation service insufflée au rôle affiché de la SCP. La reconnaissance de ses objectifs sociaux et économiques et de leur antagonisme possible, l'importance accordée aux services philatéliques et à leur contribution à la construction d'une identité nationale, et la définition de l'organisation en tant que « société d'État » suggèrent que le rôle mis de l'avant est celui d'une « société » de service. La référence nationale s'exprime principalement en relation avec les services philatéliques, hautement valorisés, et s'appuie sur une référence explicite à l'unité canadienne.

1986-1990 : une entreprise contribuant à l'économie du pays

Le gouvernement conservateur, nouvellement élu, met la SCP sous examen en 1985, en raison de son insatisfaction, selon Campbell, Beaudoin et Bader (2008 : 5), à l'égard du plan d'entreprise déposé en 1984. L'examen rejette l'option de la privatisation de la SCP, estimant que l'opération ne serait pas profitable, et recommande que la Société améliore son service de base, qu'elle privilégie l'élargissement et la commercialisation de ses services et qu'elle continue à viser l'autosuffisance financière (MARCHMENT ET AL. 1985 : 21-29).

Dans la foulée de cet examen, les lettres d'introduction du rapport annuel de 1986 de la SCP ne traitent plus que des priorités de gestion, en

suggérant à trois reprises l'importance d'aligner les normes et les pratiques de gestion sur celles déployées dans le secteur privé pour améliorer la qualité du service donné (SCP 1986 : 3-5). Ce rapport décrit également la contribution de l'organisation en termes économiques uniquement (SCP 1986 : 5). Le rapport de 1987 soutient qu'une « gestion efficace » peut éliminer tout conflit entre les « affaires » et les « responsabilités » de la société d'État (SCP 1987 : 5). L'orientation commerciale se fait dès lors intégratrice. À partir de 1988, la première identité déclinée dans la section intitulée : « Profil de la Société » est celle d'entreprise (SCP 1988 : ii) et le titre de cette section devient l'année suivante le « Profil de l'entreprise » (SCP 1989 : ii ; 1990 : ii).

L'orientation commerciale se reflète aussi dans le fait qu'en 1989, les commandites se justifient du fait qu'elles rapprochent la SCP de ses clients (SCP 1989 : 5). De même, les descriptions des services philatéliques sont réduites, en 1986 et 1987, à un paragraphe mettant l'emphasis sur des données de gestion (e.g. SCP 1986 : 11). Cependant, chaque rapport de cette période contient des illustrations des timbres commémoratifs, accompagnées de descriptions permettant d'en saisir la signification (e.g. SCP 1989 : 8), ainsi qu'un énoncé de mission, en 1989 et en 1990, qui exprime en petits caractères mais explicitement la « fierté » de la SCP devant l'« histoire » et le « riche patrimoine » du pays que symbolisent les timbres-poste (e.g. SCP 1990 : 8).

L'importance accordée au rôle commercial de la SCP rend donc implicites les références à son rôle non commercial. La référence nationale s'exprime principalement par les illustrations de timbres-poste et les descriptifs qui les accompagnent, puis par leur énoncé de mission à partir de 1989. Elle mobilise alors l'idée d'une histoire et d'un patrimoine communs dont on fait la promotion avec fierté et que l'on prend soin de raconter. Elle ne se construit toutefois plus aussi explicitement autour des idées de nation ou d'identité nationale.

1991-2004 : une entreprise contribuant à la vie socio-économique du pays

L'orientation commerciale continue de dominer les rapports tout au long de la période suivante. En témoignent de façon particulière les descriptions des stratégies commerciales qui permettent, écrit-on, de faire prendre « conscience [...] de la valeur des timbres en tant que Médias publicitaires » à de « grands clients », tel McDonald (SCP 1991 : 13-15), ou l'expression d'un sentiment de satisfaction pour avoir réussi à « parti[r] d'une culture organisationnelle de ministère pour en arriver à une véritable culture d'entreprise de service » (SCP 1992 : 2). De 1994 à 1997, puis en 1999, les slogans annuels se centrent sur le mot « affaires ». L'énoncé : « Postes Canada sera un chef de file mondial » est parmi les plus visibles du rapport de l'an

2000 (SCP 2000 : 2). En 2004, le rapport convie le lecteur, en ouverture, à « célébrer » le fait que la SCP génère depuis 10 années consécutives « des bénéfices au profit de son actionnaire » (SCP 2004 : ii).

Néanmoins, une conception du rôle de la SCP renouant avec son statut de société d'État resurgit à partir de 1991, s'intensifie de 1994 à 1996 et s'estompe à partir de 1999. En 1991, le rapport situe la contribution de la SCP dans le contexte « socio-économique » canadien (SCP 1991 : ii). En 1994, la section d'introduction intitulée « Profil de l'entreprise » présente l'organisation d'abord comme une « société d'État » (SCP 1994 : ii), puis, de 1995 à 1998, on remplace l'intitulé de cette section par « Profil de la société » ou « Profil général » (e.g. SCP 1996 : ii ; 1998 : ii). En 1996, le rôle identitaire de Postes Canada est souligné à plusieurs occasions. Ainsi, la première page du rapport rappelle que : « [d]epuis la Confédération, le service postal constitue la pierre d'assise de l'infrastructure nationale », enchaîne en soulignant l'importance du service universel, puis explique que la SCP contribue à « [p]réserver le Canada au monde ». (SCP 1996 : ii). La lettre d'ouverture affirme que le service universel est « un atout majeur pour une économie canadienne forte et prospère » (SCP 1996 : 2). Se trouve plus loin un encart de deux pages qui décrit l'apport de la SCP au Canada comme étant celui d'une « force universelle » et d'une « présence qui rassemble » (SCP 1996 : 6-7), puis une citation du Grand Conseil des Cris qui souligne que le service postal « a contribué à garder ce pays uni » (SCP 1996 : 10). En 1998, on affirme que la SCP permet aux Canadiens de « particip[er] pleinement à la vie économique et sociale du Canada » et que l'« équilibre » à trouver entre le mandat social et économique est « un défi » (SCP 1998 : 3). La logique commerciale ne se fait donc plus intégratrice. On montre aussi, par une variété d'exemples, que « Postes Canada, à titre de quatrième plus important employeur au pays, joue un rôle de toute première importance dans la vie des Canadiens aux quatre coins de ce grand pays qu'est le nôtre » (SCP 1998 : 13). Le rapport de la fin de 2001 rappelle aussi de façon singulière le rôle identitaire de l'organisation :

Qu'est-ce qui est au cœur de Postes Canada ? Voilà la question que l'on se pose quand vient le temps de définir le sens de qui nous sommes dans un nouveau slogan. Il s'agit d'une tâche difficile pour une entreprise qui livre 37 millions d'articles de courrier chaque jour dans des communautés réparties à l'échelle de notre grande nation – des communautés qui ont ressenti la présence rassurante de Postes Canada depuis 150 ans. [...] Au moment même où nous établissons un contact avec le monde entier, nous demeurons engagés envers cette confiance et cette attention qui symbolise notre passé. Relier les Canadiens entre

eux d'un océan à l'autre, voilà l'essence de notre action : *De partout... jusqu'à vous* (SCP 2001b : ii ; italique dans le texte original).

Ce slogan est repris en 2002 et 2003.

Les rapports de 1993 à 1997 et de 2002 à 2004 s'attardent plus longuement sur les activités dans les communautés – lettres au Père Noël, dons, commandites... – et, à l'occasion, sur les activités visant à protéger l'environnement. Au début de la période, on dit des activités dans les communautés qu'elles permettent à Postes Canada d'« enrichi[r] » ou de « renforcer » le « tissu social » du pays, tout en faisant connaître les produits de l'organisation (SCP 1992 : 23 ; 1993 : 19). Puis, en 1994, on cesse d'en faire valoir l'intérêt commercial pour en faire valoir uniquement, désormais, l'apport à la « qualité de vie au Canada » (SCP 1994 : 16), à l'avancement d'une cause sociale, telle l'alphabétisation (e.g. SCP 1996 : 18), ou au « bien-être » des collectivités (e.g. SCP 2001b : 9). À partir de 2003 réapparaît l'idée que les activités communautaires, de même que les activités environnementales, permettent de participer « à tisser des liens entre les Canadiens » (SCP 2003 : 12) et de prendre part à des événements « qui servent à raffermir et à unir notre société » (SCP 2004 : 10). Au tournant des années 1990, on retrouve aussi l'éloge de la diversité des effectifs (e.g. 2001a : 12) que l'on veut « à l'image de la population canadienne » (SCP 1999 : 11) pour pouvoir mieux répondre, écrit-on en 2002, aux besoins des différents clients (SCP 2002 : 3).

En revanche, si les références aux services philatéliques ont la même ampleur que dans la période précédente de 1991 à 1993, elles sont quasi absentes des trois rapports suivants et on cesse de qualifier les timbres de « commémoratifs » en 1996 (voir SCP 1996 : 18). Par contre, ces références réapparaissent dès 1997 (SCP 1997 : 13) et le rapport de 1999 s'ouvre sur un éloge des timbres-poste : « Nos magnifiques timbres-poste évoquent l'histoire, les traditions, les réalisations et le patrimoine naturel du Canada, en représentant toutes les régions de ce grand pays » (SCP 1999 : ii). Les explications rattachées à cet éloge affirment encore plus clairement la contribution de la SCP à l'édification d'un sentiment national, puisqu'on y explique que les timbres-poste doivent « susciter dans le cœur et dans l'esprit de tous les Canadiens, un sentiment de fierté à l'égard de leur pays [et] éveiller l'intérêt et plaire à un vaste segment de la population canadienne » (SCP 1999 : ii). Toutefois, à partir de 2001, les références aux services philatéliques consistent uniquement en des illustrations des timbres de l'année, accompagnées d'un énoncé de mission ou des titres des timbres (SCP 2002 : 14-15). On dit alors des timbres qu'ils représentent « une mine de renseignements sur des personnalités, des lieux et des événements marquants »

(SCP 2001b ; 15). En 2003 et 2004, on ne trouve plus que des illustrations des timbres de l'année (SCP 2003 : 14-15 ; 2004 : 12-13).

La résurgence du rôle social de la SCP, à partir de 1991, se fait sur vent de critiques, quant à la gestion des bureaux de poste ruraux notamment, et son accentuation, à compter de 1994, suit d'une année un changement de gouvernement. Selon le rapport Campbell, le nouveau gouvernement libéral cherche à instaurer, à son arrivée au Parlement, un équilibre entre les objectifs économiques et sociaux de la société d'État en imposant de nombreux gels tarifaires jusqu'en 2000 et un moratoire, en 1994, sur la fermeture des bureaux de poste ruraux pour un terme indéfini (CAMPBELL, BEAUDOIN ET BADER 2008 : 6), moratoire toujours en vigueur en 2011 (SCP 2011 : 18). L'accentuation des références nationales en 1996 se fait, pour sa part, dans le contexte politique agité qui suit la victoire *in extremis* des forces fédéralistes lors du référendum de 1995 sur la souveraineté du Québec, mais aussi sur fond d'examen de la SCP qui en critique vivement l'orientation commerciale. L'examen, qui rejette à son tour l'option de la privatisation de la société d'État pour des considérations économiques et pour préserver l'« unité nationale » (RADWANSKI 1996 : 85), soutient que la fermeture de bureaux de poste ruraux, entreprise par la SCP pour des raisons de coûts (RADWANSKI 1996 : 59-61) est au nombre des indices qui donnent à penser que son orientation commerciale lui a fait perdre de vue ses « responsabilités de base » (RADWANSKI 1996 : 64). Au terme de l'examen, le gouvernement impose à la SCP un cadre de rendement (SCP 1999 : 2) qui explique peut-être le raffermissement de l'orientation commerciale perceptible à partir de 1999.

En réponse peut-être à certaines de ces critiques se trouve, dans le rapport de 1994, un encart mettant en valeur un bureau de poste « historique » soulignant « à quel point les racines de la Société canadienne des postes sont profondes dans la communauté » (SCP 1994 : 17). De même, en 1996, on écrit que la Société est « [c]onsciente que beaucoup de Canadiens considèrent le bureau de poste comme le pivot de leur vie collective » (SCP 1996 : 12), idée que l'on évoque de nouveau en 2002 (SCP 2002 : 13). Toutefois, dans l'ensemble, peu de propos se rapportant à la question des bureaux de postes ruraux au cours de la période amorcée en 1992 n'évoquent le rôle identitaire de la SCP.

En somme, les références au rôle non commercial de la SCP se développent timidement en 1991, s'accroissent en 1994, occupent un espace inédit en 1996 et s'affaiblissent à partir de 1999. Certaines de ces références affirment que Postes Canada contribue à « renforcer » la cohésion et à « rassembler » puis à « tisser » le tissu social par sa raison d'être et par ses activités philatéliques, en début de période. La description des activités dans les

communautés suggère un nouveau sens du rôle social du SCP ainsi qu'une nouvelle forme de participation de l'organisation à la construction de l'identité nationale. Le rôle identitaire de la SCP se manifeste peu, cependant, dans les explications se rapportant aux services ruraux.

Les références identitaires ne sont toutefois plus construites autour des expressions de « nation », d'« identité nationale » ou d'« unité canadienne », sauf en 1996 et en 2001. Par contre, elles évoquent, dans les premières années, la reconnaissance d'une identité grandement partagée, sinon commune, en s'appuyant sur les idées d'histoire, de culture et de patrimoine que Postes Canada commémore avec fierté. Dans les années 2000, on dit des timbres qu'ils représentent plutôt que de commémorer des gens, des organismes et des événements marquants, sans plus. Les références à la diversité des employés ne s'accompagnent plus, non plus, de l'idée de l'unité dans le respect de la diversité, comme on le retrouvait dans la période précédente ainsi qu'en 1980. La référence nationale s'estompe.

Depuis 2006 : une entreprise socialement responsable à l'échelle du pays

La période suivante continue de prioriser l'orientation commerciale de la SCP. Ainsi, le rapport de 2006 s'ouvre sur l'intitulé : « Un marché concurrentiel » (SCP 2006 : ii) et celui de 2007, sur des récits de clients satisfaits (SCP 2007 : ii-iii). On met par ailleurs de l'avant la contribution de Postes Canada à l'économie du pays (e.g. SCP 2007 : 6 ; 2008 : 2).

Parallèlement à cette orientation, la fonction consistant à créer des « liens » est aussi mise de l'avant tout au long de cette période (e.g. 2006 : 6 ; 2011 : 6). Cette fonction est toutefois associée à l'utilité des services de la SCP pour chaque groupe concerné (e.g. SCP 2006 : iii ; 2008 : 10) bien qu'elle évoque aussi parfois la référence identitaire. Par exemple, le slogan de 2007 propose de « bâtir l'avenir ensemble » (SCP 2007 : 2), le rapport de 2008 rappelle que Postes Canada assume sa fonction de lien « depuis 158 ans » (SCP 2008 : 4) et le rapport de 2011 soutient que l'on souhaite conserver la SCP « pour la prochaine génération de Canadiens » (SCP 2011 : 4). Cependant, la référence identitaire se limite à ces expressions construites autour de l'évocation d'un passé ou d'un avenir communs et de l'idée de pays.

Au cours de cette période, on adjoint l'adjectif « social » au rôle de la SCP principalement pour qualifier ses activités présentées désormais sous la rubrique de la responsabilité sociale et qui intègre les activités dans les collectivités, mais aussi les pratiques visant à protéger l'environnement, parmi d'autres. On dit des activités dans les collectivités qu'elles visent à « changer quelque chose dans la vie des Canadiens et des collectivités de tout le pays » (SCP 2006 : 19) et à avoir « un véritable impact » pour les « clients » de la

Société (SCP 2009 : 14), tout en soulignant qu'elles se font au profit de tous les Canadiens (e.g. SCP 2008 : 20). La contribution mise de l'avant n'est alors plus tant celle visant à « unir » ou à édifier le « tissu social » que celles visant à apporter un bien-être aux collectivités ou y faire une différence. À cette fin, Postes Canada s'engage envers la cause de la santé mentale, en 2007, justifiant cet engagement du fait que tous les Canadiens connaissent quelqu'un qui est « touch[é] par la maladie mentale », et souhaite « incit[er] les entreprises et les gouvernements à en faire plus » pour cette cause (SCP 2007 : 21). On continue également de traiter des valeurs promulguées par la SCP, parmi lesquelles la reconnaissance de la diversité culturelle (e.g. SCP 2008 : 19), en affirmant, en 2010, « compren[dre] l'importance et la force du patrimoine et de la diversité culturelle du Canada » (SCP 2010 : 15). La reconnaissance de la diversité semble toujours vouloir prendre le dessus sur l'idée d'unité possible, dans le respect des différences, sans en exclure complètement l'évocation.

Les services philatéliques sont, pour leur part, quasi absents du texte et des illustrations des rapports de 2006 à 2009, sinon pour évoquer la création d'un timbre permanent (SCP 2006 : 2) et l'émission d'un timbre voué à la cause de la santé mentale (SCP 2008 : 20 ; 2009 : 15). En revanche, la lettre d'introduction de 2010 se conclut en précisant qu'à « titre d'émetteur de timbres, nous aidons à dresser le portrait de ce pays fascinant en célébrant son histoire et ses héros. Nous continuerons à jouer ce rôle important pour les Canadiens » (SCP 2010 : 3). Le rapport de 2011 représente les timbres-poste de l'année en ouverture (SCP 2011 : ii-iii) et souligne les émissions de timbres-poste qui ont eu pour but d'« appuy[er] la diversité » (SCP 2011 : 7 et 17).

Deux autres extraits des rapports de cette période soulignent également le rôle non commercial de la SCP, au-delà de son obligation de service universel. D'un côté, apparaît dans chaque rapport, à partir de 2009, une section décrivant les services rendus dans le cadre des autres programmes de politique publique auxquels participe Postes Canada. On y souligne les « revenus abandonnés » à ces activités (e.g. SCP 2009 : 28). De l'autre côté, une référence à la fonction d'identification collective de la SCP dans les régions rurales apparaît en 2009 ainsi qu'en 2010 où elle prend une forme singulière. Un encadré intitulé : « Postes Canada et les régions rurales : L'union fait la force » souligne la fierté de la Société « de faire partie du mode de vie des régions rurales canadiennes » et affirme qu'il s'agit là « d'un élément essentiel représentant qui nous sommes et ce que nous sommes à Postes Canada » (SCP 2010 : 27).

L'examen de la SCP qui a lieu en 2008 éclaire en partie ces derniers propos. Il est entendu, au début de l'examen, que la société d'État ne sera pas privatisée (CAMPBELL, BEAUDOIN ET BADER 2008 : iv). Par contre, le comité

d'examen doit étudier la possibilité de la déréglementation de son marché, option qu'il rejette, sauf en ce qui a trait au courrier de régime international de départ (CAMPBELL, BEAUDOIN ET BADER 2008 : 171). L'examen recommande toutefois de réviser le cadre financier de la SCP pour lui permettre notamment de financer son plan de modernisation (CAMPBELL, BEAUDOIN ET BADER 2008 : xi). Il soutient, en particulier, que l'organisation n'a pas à subventionner d'autres programmes de politique publique que ceux faisant partie de son obligation de service universel (CAMPBELL, BEAUDOIN ET BADER 2008 : 171). Il recommande aussi d'accorder plus de souplesse à la SCP dans sa gestion des bureaux de postes ruraux, mais d'inclure explicitement le service aux régions rurales dans l'obligation de service universel « [a]fin de mettre un terme à la confusion et à l'anxiété » (CAMPBELL, BEAUDOIN ET BADER 2008 : 108). Ces recommandations expliquent dès lors peut-être en partie qu'on observe, à partir de 2009, un retour des services rendus par la SCP dans le cadre d'autres programmes de politique publique, pour souligner les revenus abandonnés à ces activités, ainsi que la résurgence du rôle identitaire de la société d'État dans les régions rurales.

En somme, le rôle non commercial de la SCP est évoqué sous plusieurs aspects au cours de la période amorcée en 2006. Cependant, contrairement à la période précédente, on l'érige peu en relation à l'édification d'une identité nationale, comme l'indiquent la description de la fonction de lien de la SCP dans une perspective principalement instrumentale et la visée davantage sociale qu'identitaire des activités communautaires. Dans ce sens, la quasi absence des références aux timbres-poste jusqu'en 2010 est peut-être à ajouter aux signes précédents qui indiquent un glissement possible, dans la conception du rôle de la SCP, du pôle d'identification vers le pôle service. Trois freins semblent toutefois modérer ce glissement, soit la volonté exprimée que Postes Canada assume une responsabilité sociale à l'« échelle du pays » et dans l'intérêt de « tous les Canadiens », la reconnaissance de la diversité culturelle du pays au sein de la société d'État et l'inclusion des services en régions rurales dans l'obligation de service universel de l'organisation. De plus, le rôle d'identification de la SCP se réaffirme quelque peu à partir de 2010, autour des idées de pays et d'histoire, dans un esprit de célébration et, une fois, d'union. Il est trop tôt pour se prononcer, mais une nouvelle période est peut-être entamée.

Conclusion

L'analyse ne permet pas de conclure à la délégitimation de la référence nationale dans l'expression du rôle de l'administration postale canadienne en relation à l'intérêt général, mais permet de constater sa transformation et son

effacement progressif. Alors que la référence nationale s'exprime, en 1980, autour des idées d'identité nationale et d'unité canadienne, tout en en reconnaissant la diversité, elle s'exprime surtout autour des idées d'histoire, de culture, de patrimoine et de pays par la suite, à quelques exceptions où elle mobilise les idées de cohésion sociale et de tissu social, pour finalement s'ériger sur les idées d'un passé et d'un avenir communs. Par contre, cette référence s'exprime dans des énoncés se rapportant parfois à la raison d'être et d'autres fois aux différentes activités de la SCP.

Les freins observés au glissement de la conception du rôle de la SCP du pôle d'identification vers le pôle service donnent à penser qu'on lui reconnaît toujours un rôle d'identification. Les fonctions participant à ce rôle se sont toutefois rétrécies au fil des années. En 1980, la direction de l'administration postale décrivait ces fonctions, au-delà du service de base universel et de la création de liens, comme étant celles d'assurer une présence du gouvernement fédéral partout au pays, d'agir comme point de convergence, notamment dans les régions rurales, et comme organe de l'État, en subventionnant d'autres programmes de politique publique, et de réaliser une mission éducative et culturelle. Dans les années 2000, la direction de la SCP résume le rôle non commercial de l'organisation en évoquant essentiellement sa fonction de lien, exprimée parfois sans visée identitaire, tout en dotant l'organisation d'une responsabilité sociale (voir CHARBONNEAU ET CARON 2009) dont la visée se fait cependant précisément sociale plus qu'identitaire à partir de 2006.

Une voie permettant d'approfondir ces interprétations consisterait à poursuivre l'analyse du corpus étudié en portant attention aux différents membres du conseil d'administration et de la haute direction de la société d'État en poste chaque année, puisqu'ils ont pu teinter les rapports étudiés de leur conception du rôle de la SCP. De même, il serait intéressant de diversifier les sources révélant le discours de la direction de la SCP, les rapports annuels ne donnant qu'un aperçu d'un discours formel visant à légitimer les principales décisions de gestion de l'année. La question de la désinstitutionnalisation de Postes Canada et la compréhension des luttes qui en sous-tendent la dynamique ne sauraient également être pleinement traitées sans une multiplication des points de vue analysés, ni une analyse des actions posées par les différents interlocuteurs de la SCP, au-delà des justifications qu'ils en donnent.

L'étude soulève la question des facteurs qui ont contribué au maintien de la reconnaissance du rôle d'institution identificatrice de Postes Canada, depuis sa création en 1981, en dépit d'une volonté parfois clairement énoncée à en faire d'abord une institution service. Certains indices permettent de penser que les citoyens y ont contribué pour une large part en raison de leur

attachement à l'organisation (CAMPBELL, BEAUDOIN ET BADER 2008 : 15-19 ; RADWANSKI 1996 : 161-162). S'il y a lieu, même si d'autres études sont encore requises et bien que la transformation qu'a connue la SCP depuis sa création soit majeure, il semblerait raisonnable de suggérer que nous assistons davantage à une mutation qu'à une rupture identitaire.

Bibliographie

- AMYOT, Chantal et WILLIS, John (2003), *Le courrier est arrivé : la poste rurale au Canada de 1880 à 1945*, Ottawa, Musée canadien de la poste.
- BEAUCHEMIN, Jacques (1998), « La question nationale québécoise : les nouveaux paramètres de l'analyse », *Recherches sociographiques* 39, pp. 249-260.
- BÉDARD, Michel G. et BERNIER, Luc (1997), « Les entreprises publiques », in P. P. Tremblay (éd.), *L'État administrateur : modes et émergences*, Québec, PUQ, pp. 49-87.
- BOURGAULT, Jacques (2010), « Les réformes de gestion au gouvernement fédéral du Canada : un mouvement continu », in R. Bernier (éd.), *L'espace canadien : mythes et réalités. Une perspective québécoise*, Québec, PUQ, pp. 263-305.
- BOURQUE, Gilles et DUCHASTEL, Jules (1996), *L'identité fragmentée. Nation et citoyenneté dans les débats constitutionnels canadiens 1941-1992*, Montréal, Fides.
- CAMPBELL, Robert, BEAUDOIN, Nicole et BADER, Dan (2008), *Examen stratégique de la Société canadienne des postes. Rapport du Comité consultatif au ministre, décembre 2008*, Ottawa, Transports Canada.
- CHARBONNEAU, Michèle et CARON, Marie-Andrée (2009), « L'engagement de Postes Canada dans la RSE : vecteur d'hybridation identitaire ? », *La revue des sciences de gestion* 239-240, pp. 79-86.
- DWIVEDI, O.P. et GOW, James Iain (1999), *From Bureaucracy to Public Management. The Administrative Culture of the Government of Canada*, Toronto, L'Institut d'administration publique du Canada.
- LEMELIN, Denis et GORDON, John (2011), *Lettre ouverte au nouveau président de Postes Canada*, <http://sepc.ca/fr/node/85> [08/12/12].
- MARCHMENT, Alan, COMEAU, Louis R., GRANGER, Alix, MAJOR, Julien et MCNEIL, Fred H. (1985), *Rapport du Comité chargé d'examiner la mission et la productivité de la Société canadienne des postes*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada.

- PELLETIER, Marie-Louise (2009), *L'entreprise publique de service public. Déclin et mutation*, Paris, L'Harmattan.
- PENROSE, Jan (1997), « Construction, de(con)struction and reconstruction. The impact of globalization and fragmentation on the Canadian nation-state », *Revue internationale d'études canadiennes* 16, pp. 15-49.
- RADWANSKI, George (1996), *L'avenir de la Société canadienne des postes*, Ottawa, Transports Canada.
- TAYLOR, Charles (1990), « Les institutions dans la vie nationale », in V. Lemieux (éd.), *Les institutions québécoises, leur rôle, leur avenir*, Québec, PUL, pp. 49-62.
- THÉRIAULT, Joseph Yvon (2005), « L'institution en Ontario français », *MENS* 6, pp. 9-27.

Sources

Analyse de tous les rapports annuels de la SOCIÉTÉ CANADIENNE DES POSTES, Ottawa de 1983 à 2011, en incluant les deux rapports parus en 2001 et à l'exception du rapport 2005 introuvable.